



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Administração

PAMELA CRISTINA BARRÓN SALES

**COMPRAS PÚBLICAS COMPARTILHADAS: Benefícios e Obstáculos na
Percepção de Agentes Públicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e
Gestão e do Ministério da Fazenda**

Brasília – DF

2014

PAMELA CRISTINA BARRÓN SALES

**COMPRAS PÚBLICAS COMPARTILHADAS: Benefícios e Obstáculos na
Percepção de Agentes Públicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e
Gestão e do Ministério da Fazenda**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: Prof^a. Dra. Marina Figueiredo Moreira.

Brasília – DF

2014

Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Administração

**COMPRAS PÚBLICAS COMPARTILHADAS: Benefícios e Obstáculos na
Percepção de Agentes Públicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e
Gestão e do Ministério da Fazenda**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da
aluna

Pamela Cristina Barrón Sales

Doutora, Marina Figueiredo Moreira
Professora-Orientadora

Doutora, Josivania Silva Farias
Professora-Examinadora

Doutora, Eluiza Alberto de Moraes Watanabe
Professora-Examinadora

Brasília, 4 de dezembro de 2014

Aos meus pais pelo apoio, amor e incentivo para que eu nunca deixe de sonhar e busque sempre alcançar meus objetivos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me dar forças e iluminar o meu caminho.

Agradeço aos meus avós pelo carinho e confiança depositada em mim.

Agradeço a minha mãe por sempre acreditar em mim e ser minha melhor amiga.

Agradeço ao meu pai pelo apoio e incentivo aos meus estudos.

Agradeço a minha irmã, por ser sempre compreensiva, amorosa e paciente.

Agradeço aos meus amigos e ao meu noivo pelo carinho, amor e companheirismo quando este trabalho era a única coisa que eu sabia falar.

Agradeço imensamente a minha orientadora, Dr^a Marina Figueiredo Moreira, por estar sempre à disposição e me mostrar o melhor caminho para a viabilização deste trabalho.

Agradeço aos entrevistados e todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho teve por objetivo investigar a percepção de gestores públicos, de nível estratégico, tático e operacional dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, quanto aos benefícios e aos obstáculos no processo de compras compartilhadas. Para tanto, adotou-se o método de pesquisa qualitativa, de natureza descritiva e exploratória. Na coleta de dados, além de análise documental, foram entrevistadas três pessoas-chave: a Coordenadora do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por ser o órgão gerenciador do Portal de Compras do Governo, a qual forneceu sua percepção estratégica acerca das compras compartilhadas; a gerente de logística da Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda – MF; e o pregoeiro do MF, com suas percepções tática e operacional, respectivamente. Para análise dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo, que apresentou: a economia de escala; a redução de estoque; a padronização; e a celeridade como benefícios percebidos pelos entrevistados. Por outro lado, os gestores perceberam como obstáculos para o processo de compras compartilhadas: barreiras no sistema de compras governamentais; a carência de pessoal e treinamento; a falta de planejamento; e a ausência da segurança da contratação. Por fim, pode-se concluir que há dificuldades a serem superadas para uma gestão eficiente de compras públicas, mas que, devido aos benefícios proporcionados pela forma de compra compartilhada, há esforços governamentais para centralização das compras, como ocorrido, neste ano de 2014, com a criação de uma central de compras e contratações.

Palavras-chave: Gestão de compras. Compras públicas. Compras compartilhadas. Sistema de registro de preços.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APF- Administração Pública Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

IRP – Intenção de Registro de Preços

MF – Ministério da Fazenda

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados

SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SPOA - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração

SRP – Sistema de Registro de Preços

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Estruturas temáticas analisadas	37
Quadro 2: Quadro resumo da percepção dos benefícios	49
Quadro 3: Quadro resumo da percepção dos obstáculos	50

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Formulação do problema	12
1.2 Objetivo geral	13
1.3 Objetivos específicos	13
1.4 Justificativa	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 Compras públicas	15
2.2 Compras compartilhadas	19
2.2.1 Sistema de registro de preços (SRP)	20
2.2.2 Intenção de registro de preços	23
2.2.3 Compras centralizadas pela central de compras e contratações	25
2.3 Compras governamentais: indícios do estado da arte sobre a pesquisa no tema	27
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	31
3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa	31
3.2 Caracterização das organizações e setores estudados	32
3.3 Participantes do estudo	34
3.4 Instrumento de Pesquisa	35
3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados	36
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	38
4.1 Dimensão 1 - Benefícios das compras compartilhadas	38
4.1.1 Economicidade	38
4.1.2 Celeridade	40
4.1.3 Redução de estoque	41
4.1.4 Transparência	42
4.1.5 Padronização	43
4.2 Dimensão 2 - Obstáculos das compras compartilhadas	44
4.2.1 Técnico (sistema)	44
4.2.2 Pessoal e treinamento	45

4.2.3 Vontade política	46
4.2.4 Planejamento	47
4.2.5 Segurança da contratação	48
4.3 Quadros resumos com os principais resultados	49
5 CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS	54
APÊNDICES	59
Apêndice A: Roteiro de entrevista com coordenador nível estratégico (MPOG)	59
Apêndice B: Roteiro de entrevista com gerente nível tático (MF)	60
Apêndice C: Roteiro de entrevista com pregoeiro nível operacional (MF)	61
ANEXOS	62
Anexo A: Organograma Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (MPOG)	62
Anexo B: Organograma Ministério da Fazenda	63
Anexo C: Organograma Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) do Ministério da Fazenda	64

1 INTRODUÇÃO

Na maioria dos governos contemporâneos, a instauração de programas de modernização do setor público tem sido uma constante. Os processos de reforma têm procurado modificar as tradicionais estruturas contribuindo para alterar o funcionamento das organizações que estão sob a responsabilidade do Estado. No cenário brasileiro, a gestão pública também passou por um processo de modernização, tendo como base inicial a administração patrimonialista, passando pela burocrática, dirigindo-se para a gestão pública gerencial e ainda encontra-se em processo de evolução (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Até o século XIX, o Brasil foi um Estado essencialmente patrimonialista, em que os interesses públicos e privados eram confundidos, sendo que o aparelho estatal era uma extensão do poder do soberano. Práticas como nepotismo e corrupção eram comumente realizadas. Na busca pelo controle, na década de 30, foi implementado o estado burocrático, no estilo de administração weberiano, em que ampliou-se o funcionalismo público e instalou-se um sistema de mérito, impessoalidade, formalismo e hierarquia. Todavia, a burocracia, vista como um fim em si mesmo, fechando-se para mudanças e inflexível, passou a ser percebida pela sociedade como um governo lento, ineficiente e impessoal, com pouca sensibilidade às demandas da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Nesse sentido, diante da necessidade de tornar as organizações e o funcionamento do setor público mais flexíveis e efetivos, em meados dos anos 90, surge a Reforma do Estado Gerencial, baseada no enfoque da nova administração pública, a qual buscou implementar a eficiência e a transparência do Estado (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Assim, a Reforma da Gestão Pública de 1995/98 parte de uma visão crítica da administração burocrática e propõe substituí-la pela administração pública gerencial, com o objetivo de tornar a Administração Pública mais eficiente e implementar práticas de sucesso adotadas na iniciativa privada (LEVY; DRAGO, 2005).

A nova administração pública, carregada dessas mudanças, levou o Estado Brasileiro à busca pela eficiência econômica e temporal em detrimento dos processos excessivamente burocráticos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Dessa forma, apesar da grande diferença entre entidades públicas e privadas, é indispensável que o gestor público tenha visão empreendedora, entendendo que o cidadão é seu maior cliente. Sendo assim, os gestores públicos têm a responsabilidade de conduzir o Estado e toda sua máquina de forma a executar efetivamente as políticas públicas e garantir esse desenvolvimento empreendedor, entendendo que a coisa pública deve ser administrada de forma que o seu maior lucro seja a satisfação do cidadão (DOMAKOSKI, 2013).

Sendo assim, visando à melhor gestão dos recursos públicos, os dirigentes da administração pública se deparam com o desafio de conciliar a eficiência com a legalidade – princípios expressos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88).

O princípio da legalidade diz respeito à estrita obediência aos normativos legais pelo gestor público, o qual só pode fazer o que a lei permite, diferentemente do setor privado, que pode fazer tudo o que a lei não proíbe. Segundo Lima (2007, p. 56), “por esse princípio não é possível ser excelente à revelia da lei”, visto que na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, o que, em determinadas situações, poderá ser um entrave para melhores soluções não previstas em lei.

Dessa maneira, em virtude da exigência por resultados satisfatórios à população, houve a introdução, de forma expressa, do princípio da eficiência no ordenamento jurídico, pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, época em que o Brasil vivenciava momento de gestão gerencial. Esse princípio consiste em realizar as atribuições de uma função pública com competência, presteza, perfeição e rendimento funcional, buscando com isso, superar as expectativas do cidadão-cliente (VIEIRA et al, 2011).

Nesse contexto, nos esforços de mudança do setor público destacam-se as compras realizadas pelo governo, visto que representam uma parcela significativa da economia brasileira e que possuem uma legislação bastante densa (MADRUGA, 2012).

Assim, em que pese um ordenamento jurídico vasto que normatiza o processo de compras públicas, considerando a necessidade de gerir com eficiência todos os processos governamentais; a gestão de compras, principalmente em sua forma compartilhada, determinou o problema dessa pesquisa conforme será abordado a seguir.

1.1 Formulação do problema

O processo de compras públicas vivencia o desafio de conciliar eficiência com legalidade, uma vez que as compras governamentais devem seguir o que dispõe a lei. Ao mesmo tempo, faz-se necessário o melhor gasto de recursos públicos na aquisição de bens e serviços, almejando eficiência e eficácia no processo de compras. A dualidade entre seguir os dispositivos legais e realizar o melhor gasto público possível demarca o grande desafio para a boa gestão das compras públicas.

O excesso de procedimentos legais e processuais acaba ocasionando morosidade no processo de compras públicas, assim, os dirigentes públicos que não se atentarem ao princípio da eficiência, por mais que cumpram a lei, podem não estar fazendo o melhor uso dos recursos públicos, que são escassos e devem ser maximizados. Dessa maneira, com vistas à gestão de compras mais célere, transparente e eficaz, ajustando a estrutura pública do Estado com as diretrizes gerenciais, iniciou-se uma reforma envolvendo a elaboração de leis para melhorar o controle no processo de compras.

O marco inicial da regulamentação das compras públicas, na gestão gerencial, foi a publicação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública, a qual ainda vigora, com alterações em seu texto original. Na referida Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações), há previsão para que sempre que possível os gestores realizem compras compartilhadas por meio do Sistema de Registro de Preço (SRP). No entanto, somente após a regulamentação do SRP, por meio do Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998, se viabilizou a realização de compras compartilhadas por toda a Administração Pública.

Diante das vantagens percebidas pelo uso do Sistema de Registro de Preço, que serão apresentadas no decorrer deste trabalho, o governo brasileiro, em 2014, visando ao aumento da eficiência na gestão dos recursos públicos, instituiu a Central de Compras e Contratações, que via SRP, realizará um único processo licitatório, com economia processual e ganhos de escala obtidos com a centralização do processo de compras.

Assim, tendo em vista o surgimento de novos paradigmas nas compras

governamentais e considerando a escassez de pesquisas nessa área, propõe-se neste estudo responder à seguinte pergunta de pesquisa: Qual a percepção de agentes públicos, de nível estratégico, tático e operacional, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e no Ministério da Fazenda, quanto aos benefícios e aos obstáculos no processo de compras compartilhadas?

1.2 Objetivo geral

Investigar a percepção de agentes públicos, de nível estratégico, tático e operacional do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda, quanto aos benefícios e aos obstáculos no processo de compras compartilhadas.

1.3 Objetivos específicos

- Identificar as dificuldades percebidas por gestores envolvidos no processo de compras públicas compartilhadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda na utilização das compras compartilhadas em seus órgãos;
- Identificar as melhorias percebidas por gestores envolvidos no processo de compras públicas compartilhadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda no processo de compras compartilhadas em seus órgãos;
- Comparar a percepção dos níveis estratégico, tático e operacional na utilização das compras públicas compartilhadas.
- Explorar documentos sobre compras públicas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda

1.4 Justificativa

Não obstante os avanços registrados nas últimas décadas, Ferrer (2013) argumenta que o Estado continua funcionando com a mesma estrutura constituída no século XIX, quando o modelo econômico e administrativo se baseava em estruturas verticais. O resultado é um modelo de elaboração e implementação de políticas públicas fragmentado, ou seja, os diversos órgãos elaboram e executam seus programas de forma desarticulada, na maioria dos casos.

Tal cenário justifica o desenvolvimento do presente estudo visto que a ausência de uma visão horizontal leva à fragmentação do orçamento, gerando compras redundantes. Nesse contexto, as compras compartilhadas propõem a redução de processos repetitivos, de forma a reduzir custos com os ganhos de escala. Todavia, os obstáculos na adoção das compras compartilhadas também serão objeto de estudo.

Ademais, apesar da relevância das mudanças e inovações recentes no processo de compras públicas, poucos têm sido os estudos voltados para a forma de compra em conjunto, conforme será apresentado no indício de estado da arte. Assim, faz-se necessário um estudo que explore as vantagens e desvantagens na utilização das compras compartilhadas, com o intuito de contribuir para o desenvolvimento da gestão de compras governamentais mais eficiente.

Nesse sentido, este estudo pretende explorar os conceitos de compras compartilhadas na Administração Pública identificando seus benefícios e óbices para a gestão eficiente de compras, com intuito de oferecer aos gestores públicos e a toda população interessada uma visão geral das compras em conjunto e contribuir para a evolução na gestão nas compras públicas, considerando a função social da pesquisa científica.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo aborda a fundamentação teórica utilizada como base para execução desse trabalho, bem como contextualização e revisão da literatura sobre o tema com vistas à maior compreensão do leitor.

Serão abordados o conceito e a evolução das compras públicas, como forma de inserir o tema das compras compartilhadas e seus subitens: sistema de registro de preços, intenção de registro de preço e compras compartilhadas pela central de compras. Por fim, será apresentado um indício de estado da arte sobre a pesquisa no tema de compras governamentais.

2.1 Compras públicas

Segundo Batista e Maldonado (2008), a gestão de suprimentos é um dos principais pilares de qualquer instituição pública, visto a aplicação dos recursos orçamentários existentes, por meio da efetivação dos processos de compras de materiais, bens e serviços necessários ao alcance dos objetivos da organização.

Com vistas à melhor gestão dos gastos com bens e serviços utilizados no setor público, todo esforço governamental deve passar pela modernização da cadeia de suprimentos. Na maioria dos casos, este esforço resume-se à parte do processo, como os sistemas de compras (TRIPADALLI ; FERNANDES; MACHADO, 2011).

A função compras consiste em um processo por meio do qual as organizações definem suas necessidades por produtos e serviços, identifica e compara fornecedores e entre outras atividades, para no fim receber e pagar pelos produtos e serviços requeridos (BAILY; FARMER; JESSOP, 2000).

Nesse sentido, a atividade da área de compras vai muito além do simples ato de adquirir materiais. Sua gestão envolve ainda atividades como: selecionar os melhores fornecedores; ajudar a gerar o desenvolvimento eficaz de novos produtos; proteger a estrutura de custos da organização; manter o equilíbrio entre qualidade/valor; monitorar as tendências do mercado de suprimento; e

negociar eficazmente para trabalhar com fornecedores que buscarão benefício mútuo (BAILY; FARMER; JESSOP, 2000).

Heinritz e Farrell (1979) entendem que as compras não são um fim em si mesmas, mas uma função administrativa que coordena sua área com as outras atividades da organização. Dessa forma, a gestão eficiente de compras passa, necessariamente, pela melhoria dos processos internos de gestão, e pela definição de um modelo de sistema de informação capaz de otimizar os processos e procedimentos relativos às compras realizadas que as tornem mais claras e transparentes e de fácil verificação pelos requisitantes envolvidos (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Todavia, diferentemente do setor privado, que possui ampla liberdade de gestão, a Administração Pública precisa atender à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF), a qual determina, em seu art. 37, inciso XXI, que “ toda Administração Pública deve realizar processos licitatórios para contratar bens ou serviços, exceto os casos previstos em lei, tais como dispensas e inexigibilidade de licitação” (BRASIL, Constituição da República do Brasil de 1988).

A Lei nº 8.666/93, regulamenta o art. 37 da CF, e institui as normas gerais sobre licitação e contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993).

Para Justen Filho (2005) licitação pode ser definida como:

um **procedimento administrativo** disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de **seleção da proposta de contratação mais vantajosa**, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica (JUSTEN FILHO, 2005, p. 309, grifo nosso).

Assim, “licitação é procedimento administrativo formal por meio do qual a Administração Pública convoca, [...] empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 16).

Segundo Costa (1994), além de selecionar a proposta mais vantajosa, o procedimento licitatório deve propiciar iguais oportunidades àqueles que desejam contratar com a Administração Pública, bem como promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Nesse sentido, a fim de regular a aquisição de materiais, a Administração Pública deve observar o que regulamentam as leis e normas. Assim sendo, surge o desafio de conciliar a gestão de suprimentos eficiente e eficaz com a legalidade, que comumente engessa o processo de compras dificultando uma ação estratégica na aquisição de bens ou serviços.

Convém abordar sobre as modalidades de licitação, previstas na Lei das Licitações, quais sejam:

- Concorrência: modalidade de licitação entre quaisquer interessados em contratar com a administração pública, que devem comprovar as condições de qualificação explicitadas em edital, sendo estabelecido o valor acima de R\$650 mil para compras e de R\$1,5 milhão para obras e serviços de engenharia;
- Tomada de preço: quando há a convocação de fornecedores já cadastrados, com um limite de compras em até R\$650 mil e para obras e engenharia em R\$1,5 milhão;
- Convite: modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, com a escolha e convite a pelo menos três fornecedores do ramo, sendo o valor do processo estabelecido em R\$80 mil para compras e R\$150 mil para obras e serviços de engenharia;
- Concurso: quando o objeto da contratação é a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, onde a remuneração ou premiação é definida em edital;
- Leilão: modalidade de licitação para venda de bens inservíveis para a administração ou de produtos apreendidos ou penhorados, mediante lances, igual ou superior ao valor da avaliação.

Na Lei das Licitações são estabelecidos, também, os critérios para o julgamento das propostas, que são: menor preço, melhor técnica, a combinação entre técnica e preço.

Na licitação do tipo “Menor Preço”, a proposta mais vantajosa para a Administração é a de menor preço. Por sua vez, no tipo “Melhor Técnica”, o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração é escolhida com base em fatores de ordem técnica. A combinação entre técnica e preço é escolhida na maior media ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preço e técnica.

Em decorrência do princípio da legalidade, aos órgãos públicos cabe buscar o apoio possível nas leis estabelecidas para melhorar a boa gestão e, se for o caso, definir novas leis quando as vigentes apresentam obstáculos intransponíveis à gestão da excelência (LIMA, 2007).

Assim, com o intuito de simplificar o processo de compras governamentais, foi criada a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, a qual instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, de uma forma mais célere em comparação com as demais modalidades de licitação instituídas na Lei nº 8.666/93.

Não obstante a criação da modalidade pregão, tendo em vista o cenário de globalização e benefícios provenientes dos recursos de tecnologia da informação, o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamentou o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no tipo menor preço.

Para operar processos eletrônicos de aquisições e disponibilizar informações referentes às licitações e contratações promovidas pela Administração Pública Federal (APF), os órgãos públicos utilizam o Portal de Compras do Governo Federal - Comprasnet.

O portal Comprasnet, <www.comprasnet.gov.br>, foi lançado pelo Governo Federal Brasileiro, em meados de 1998, com o objetivo de modernizar as ações de logística governamental por meio dos benefícios oferecidos pelo canal eletrônico, como a obtenção de maior alcance de divulgação e o fato de se obter mais transparência ou lisura em relação às compras e contratações realizadas pela Administração Pública (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2014).

O órgão responsável pelo lançamento do portal foi a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O desenvolvimento do portal foi uma realização do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), que é o órgão responsável pelo seu suporte e manutenção.

Pelo Comprasnet podem ser realizadas as modalidades de licitações previstas na Lei nº 8.666/93, bem como o Pregão, as Intenções de Registro de Preços (IRP) e os contratos sob o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) (MPOG, 2014).

Ademais, pelo sítio, podem ser consultados editais e atas, e acompanhadas as licitações pela sociedade. São também disponibilizados os manuais, a legislação pertinente, o cadastro de fornecedores, dentre outras informações (MPOG,2014).

Registre-se que o Governo Federal utiliza o seu poder de compra para incentivar diversos setores da economia brasileira. A política de fornecimento de bens e serviços por Micro e Pequenas Empresas e a aquisição de itens sustentáveis são exemplos de como o governo direciona recursos para áreas estratégicas para o desenvolvimento do País .

Assim, ao longo dos anos, o processo de aquisição de materiais foi evoluindo, desde os anos 2000 se instalou o meio eletrônico como forma de realizar as compras públicas. Ferrer (2013) acredita que o Brasil é um dos países mais avançados do mundo no que se refere à inovação em compras públicas, a inovação das compras compartilhadas será o foco deste trabalho.

2.2 Compras compartilhadas

As compras compartilhadas são um novo paradigma de compras públicas, em que se propõe economia de esforços por meio da redução de processos repetitivos, redução de custos através da compra concentrada com maiores volumes, melhor planejamento das necessidades, padronização de equipamentos e soluções (MPOG, 2014).

Nesse sentido, a ideia de compras em conjunto surge das vantagens existentes na centralização de compras, como o ganho de escala e redução de estoques visto o melhor planejamento das necessidades possibilitando contratações periódicas (ARAÚJO; DE SOUZA GOMES, 2010).

Todavia, cabe registrar que compras centralizadas apresentam obstáculos na sua realização, os quais também serão objeto de estudo deste trabalho.

A Instrução Normativa nº 10/2012 em seu art. 2º , inciso XI conceitua compras compartilhadas:

Art. 2: Contratação para um grupo de participantes previamente

estabelecidos, na qual a responsabilidade de condução do processo licitatório e gerenciamento da ata de registro de preços serão de um órgão ou entidade da Administração Pública Federal (BRASIL, Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012, 2012).

Assim, o denominado Órgão Gerenciador será o responsável por dirigir, administrar e conduzir a licitação (BITTENCOURT, 2013). Além do órgão gerenciador, é integrante do processo de compras compartilhadas o órgão que participa dos procedimentos iniciais do SRP e integra a ata de registro de preços, denominado de “órgão participante”.

Há ainda o “órgão não participante” (carona) que é o órgão ou entidade da APF que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, faz adesão à ata de registro de preços, atendendo os requisitos da norma.

Assim sendo, compras compartilhadas consistem em um conjunto de órgãos que, via Sistema de Registro de Preços (SRP), adquirem materiais visando ao ganho de escala e à redução de estoque devido à sistemática do SRP.

2.2.1 Sistema de registro de preços (SRP)

Conforme dispõe o artigo 15 da Lei nº 8666/1993, sempre que possível, as compras efetuadas pela Administração Pública deverão ser processadas por meio do Sistema de Registro de Preços, cuja regulamentação será efetuada por meio de decreto (BRASIL, 1993).

O Sistema de Registro de Preços, atualizado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, consiste em um “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras”(BRASIL, 2013).

Escobar (1996) definiu SRP como:

Sistema pelo qual, mediante concorrência, seleciona-se a proposta de preços unitários a serem utilizados pela Administração em contratos futuros destinados a aquisição de bens ou contratação de serviços, de consumo e uso frequentes (ESCOBAR, 1996, p. 21).

Nesse sentido, com uma única licitação são registrados preços unitários em ata de registro de preço, conforme as propostas classificadas nos

primeiros lugares para, futuramente, durante o prazo de validade do registro, a Administração celebrar contratos na quantidade desejada (LEÃO, 2007).

Registra-se que, segundo o Decreto nº 7.892/2013, art. 2, inciso II, ata de registro de preços consiste em:

Art. 2: Documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas (BRASIL, Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro 2013, 2013).

Assim, a ata de registro de preço se assemelha a um contrato, mas não cria obrigações para as duas partes. Nela estão contidas todas as informações necessárias, como, por exemplo, quantidade máxima, valor unitário, dados do fornecedor, prazo e local de entrega, entre outras (DOMAKOSKI, 2013).

Com surgimento da Lei nº 10.520/02 se tornou possível o Registro de Preço por pregão, conforme dispõe o artigo 11 da referida Lei:

Art. 11: As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, **poderão adotar a modalidade de pregão** conforme regulamento específico (BRASIL, Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, 2002 grifo nosso).

Para Santana (2014, p.367), “o pregão aboliu um grande entrave até então existente para viabilização do SRP, por ser simplificado, ágil e menos burocrático que uma tradicional concorrência”. Ainda segundo Santana (2014), a conjunção do pregão e Sistema de Registro de Preços, com suas características e especificidades, facilitam as aquisições públicas.

Cabe apresentar o conceito de SRP, formulado por Fernandes (2013), qual seja:

Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma **concorrência ou pregão *sui generis***, selecionando a **proposta mais vantajosa**, com observância no princípio da isonomia, **para eventual e futura contratação pela Administração** (FERNANDES, 2013, p. 29, grifo nosso).

Nesse sentido, entende-se que a Administração não é obrigada a contratar, mas, fica vinculado que o vencedor da ata de registro de preço se compromete a fornecer o objeto solicitado pela Administração, nos valores registrados, durante a validade do registro (BITTENCOURT, 2013). Ou seja, há

compromisso do fornecedor em relação à proposta formulada na licitação, sem que, contudo, haja obrigação de contratar por parte da Administração Pública.

No que se refere a selecionar a proposta mais vantajosa, Fernandes (2013), aborda que o SRP garante com mais eficácia a isonomia, porque amplia a competitividade, parcelando o objeto e, por consequência, otimizando a possibilidade de obtenção da proposta mais vantajosa.

Para Fernandes (2013), existem vantagens e desvantagens na adoção do Sistema de Registro de Preços, dentre as vantagens estão: desnecessidade de dotação orçamentária; atendimento de demandas imprevisíveis; redução do volume de estoque; redução do número de licitações; tempos recordes de aquisição; vantagens para os licitantes, no que se diz respeito aos futuros órgãos caronas que poderão aderir a ata; transparência das aquisições e redução dos custos da licitação;

Quanto às desvantagens do sistema de registro de preços, Fernandes (2013) argumenta que o sistema apresenta desvantagens porque implica em mudanças na cultura organizacional. O autor apresenta os argumentos para resistência à implantação do SRP, quais sejam: a necessidade de alocar os recursos humanos para atualizar tabelas; a impossibilidade de prever todos os itens a serem adquiridos e a facilidade na formação de cartéis.

Cabe registrar que o SRP poderá ser adotado em quatro situações previstas no Decreto nº 7.892/2013, art. 3:

Art. 3: I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (BRASIL, Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, 2013).

Diante do exposto, percebe-se que o SRP possui como prerrogativa o atendimento das demandas da Administração Pública relacionadas a contratações frequentes, entregas parceladas, quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela instituição ou para atendimento a mais de um órgão público.

Assim, segundo Bittencourt (2013, p. 18), o Sistema de Registro de Preços “trata-se de uma solução inteligente de planejamento e organização na logística de aquisição de bens e serviços no setor público, pois, entre outros benefícios reduz significativamente os custos de estoque.”

Ademais, o autor argumenta que o SRP baseia-se na sistemática do *just in time*, evitando assim estoques e economizando os gastos com armazenagem:

O SRP baseia-se no conceito do sistema de administração da logística de produção adotado no âmbito privado denominado *just in time*, que se orienta apoiado na ideia de que nada deve ser produzido, transportado ou comprado antes do momento exato da necessidade (BITTENCOURT, 2013, p. 18).

Diante do exposto, os benefícios da ferramenta SRP como a economicidade e redução de estoques demonstram atendimento ao princípio da eficiência. Para ampliar esse benefícios para toda a Administração Pública o Decreto nº 7.892/2013 trouxe a inovação da Intenção de Registro de Preços conforme será abordado a seguir.

2.2.2 Intenção de registro de preços (IRP)

Com relação à utilização do SRP para aquisição de bens ou serviços para atendimento a mais de um órgão da Administração Pública, o Decreto nº 7.892/13 instituiu o procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP, que permite a realização de licitação única com a junção das demandas dos diversos órgãos e entidades federais para a contratação de objetos comuns.

O Decreto nº 7.892/2013 dispõe da seguinte forma em seu artigo 4º, *caput*.

Art. 4: Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados [...] (BRASIL, Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, 2013).

Em que pese o Decreto afirmar que o IRP deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, o § 1º abre

uma exceção quando normatiza que “a divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada, de forma justificada pelo órgão gerenciador.” (BRASIL, 2013).

Assim, a Intenção de Registro de Preço (IRP) possibilita aos órgãos e entidades, interessados em efetuar licitação para registro de preços de um determinado bem ou serviço, divulgar a intenção dessa compra para o restante da AP, possibilitando, assim, a realização de certame licitatório em conjunto para contratação do objeto pretendido (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014).

Ou seja, os órgãos e entidades da AP devem informar, previamente, as quantidades individuais a serem contratadas, estimulando-os a participar da fase de planejamento da compra, potenciando maior economia face o aumento de escala (CGU, 2014).

Diante do exposto, o procedimento de IRP viabilizou o registro e a divulgação dos itens a serem licitados para consolidação das informações relativas à estimativa individual e total de consumo, com vistas à padronização e racionalização.

A IRP em cujo instrumento convocatório (edital) consta explícita a sua destinação de formar registro de preços para contratações futuras origina uma Ata de Registro de Preços, a qual é de responsabilidade do órgão gerenciador, o qual conduz os procedimentos destinados à sua administração e gerenciamento, previstas no art. 5º do Decreto nº 7.892/13, quais sejam:

Art. 5: I – convidar, mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, órgãos e entidades da Administração Pública para participarem do registro de preços;

II – consolidar todas as informações relativas à estimativa individual e total de necessidade, promovendo a adequação dos respectivos projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

III – promover todos os atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório pertinente, inclusive a documentação das justificativas nos casos em que a restrição à competição seja admissível pela lei;

IV – realizar a necessária pesquisa de mercado com vistas à identificação dos preços máximos admitidos e à composição das planilhas de custos;

V – acompanhar o procedimento licitatório, bem como os atos dele decorrentes, tais como a assinatura da Ata e o encaminhamento de seus termos para todos os participantes;

VI – gerenciar a Ata de Registro de Preços, providenciando a indicação, sempre que solicitado, dos fornecedores para atendimento às necessidades do órgão ou entidade, obedecendo à ordem de classificação e os

quantitativos de contratação definidos pelos participantes da ata;

VII – conduzir os procedimentos relativos a eventuais renegociações dos preços registrados;

VIII – aplicar as penalidades previstas na legislação vigente, por descumprimento do pactuado na Ata de Registro de Preços (BRASIL, Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, 2013).

Araújo e De Souza Gomes (2010) consideram a IRP uma medida eficaz para comprar ao menor custo, na quantidade certa, com a qualidade esperada, verificando os prazos e adequando os gastos ao orçamento público.

Quanto ao orçamento público para viabilização da IRP, e posteriormente, do SRP, ressalte-se que a reserva de orçamento não é obrigatória até a fase de contratação. Assim, essa questão da disponibilidade orçamentária também é fator relevante na decisão quanto à instauração de um processo para formação do registro de preços (ARAÚJO; DE SOUZA GOMES, 2010).

Portanto, a IRP tem como objetivo principal ampliar o procedimento licitatório para outros órgãos da APF, que desejam objetos comuns, para realização de uma licitação única com a união das demandas.

Para tanto, faz-se necessário fomentar o trabalho colaborativo no planejamento das contratações realizadas pela Administração Pública, o que será alcançado através da criação de um canal de comunicação entre os diversos gestores públicos que contratam os mesmos produtos e serviços nos diferentes órgãos da Administração Pública (MPOG, 2014).

2.2.3 Compras centralizadas pela central de compras e contratações

Identificou-se, na estrutura das instituições da Administração Pública Federal, a existência replicada de áreas que executam atividades-meio comuns, rotineiras e contínuas. Tal fato contribui para a sobrecarga desses setores. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2014).

Nesse contexto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) constatou a necessidade de desenvolvimento de projeto que vise ao aumento da eficiência na gestão dos recursos públicos, por meio de economias processuais e ganhos de escala obtidos com a centralização dessas funções de

apoio que processam atividades comuns e repetitivas dos órgãos e entidades da AP (MPOG, 2014).

A Central de Compras e Contratações, instituída pelo Decreto nº 8.189/2014, é uma unidade vinculada à Assessoria Especial para Modernização da Gestão – ASEGE, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Dessa forma, o governo implementou a central de compras para ficar encarregada de executar todas as aquisições de bens e serviços de uso comum para todos os entes federativos, através de um único processo licitatório, via Sistema de Registro de Preços, com foco na economia de escala.

A Central irá unificar a aquisição e contratação de bens e serviços de uso comum aos órgãos da administração direta do Poder Executivo. O objetivo é obter mais eficiência no gasto público, padronizar procedimentos e melhorar a qualidade, o controle e a fiscalização das compras federais (MPOG, 2014).

Além disso, a Central de compras dedica-se a realizar aquisições de produtos ou serviços de uso comum para outros órgãos ou entidades. A Central pode trabalhar de forma impositiva, obrigando as demais organizações, por norma, a recorrer a ela para realizar compras de determinados bens e serviços. Por outro lado, ela pode atuar como uma facilitadora, realizando aquisições em larga escala para órgãos e entidades que aderirem à sua chamada (MPOG, 2014).

Por meio do SRP, a central de compras registra o menor preço unitário ofertado para determinado produto especificado pela Administração Pública. Assim, os demais órgãos podem solicitar à central de compras a aquisição do produto (até um limite de quantia) ao preço registrado (MPOG, 2014).

Conforme o art. 13 do Decreto Nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014, a Central de Compras e Contratações tem como competências:

Art. 13: I - desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição e contratação centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e entidades;

II - planejar, coordenar, controlar e operacionalizar as atividades relacionadas à inteligência e à estratégia de licitação, aquisição e contratação de bens e serviços de uso em comum a partir da demanda estimada pelos órgãos e entidades;

III - coordenar o processo de padronização e catalogação de itens sob sua responsabilidade no catálogo de materiais e serviços;

IV - gerenciar os preços praticados nas licitações e contratações sob sua responsabilidade;

V - gerir fornecedores associados aos bens e serviços de uso em comum sob sua responsabilidade quanto aos atos de sua competência;

VI - realizar as licitações para aquisição e contratação de bens e serviços de uso em comum sob sua responsabilidade;

VII - instruir os processos de aquisição e contratação direta dos bens e serviços de uso em comum sob sua responsabilidade;

VIII - gerenciar as atas de registro de preço referentes aos bens e serviços sob sua responsabilidade;

IX - acompanhar a formalização dos contratos referentes aos bens e serviços sob sua responsabilidade junto aos órgãos e entidades, orientando-os quanto à gestão contratual; e

X - expedir normas complementares para efetivação de suas atribuições, observadas as normas gerais definidas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, Decreto nº 8.189 de 21 de janeiro de 2014, 2014).

É importante destacar que a central de compras ainda está em fase de implantação, o Decreto 8.189/2014 estabeleceu que a centralização das licitações e da instrução dos processos de aquisição e contratação direta será implantada de forma gradual, o projeto-piloto ocorreu em agosto de 2014 com aquisição direta de passagens aéreas.

Assim, percebe-se uma tendência da gestão de compras públicas pela centralização devido à criação recente da Central de Compras, a qual ainda é uma prática incipiente.

2.3 Compras governamentais: indícios do estado da arte sobre a pesquisa no tema

Com vistas a identificar uma lacuna de pesquisa na temática de compras públicas, utilizou-se como palavras chaves: “compras + públicas”, “compras + governamentais” e “compras + compartilhadas” nas bases “SCIELO”, “SPELL” e “Google Acadêmico”.

Para a busca dos artigos, foi considerado o período de 2004 a 2014, e no total, foram analisados doze artigos que atenderam os parâmetros da pesquisa e tratavam de compras públicas.

Na base Scielo, apareceram o total de 10 artigos ao realizar a consulta por “compras + públicas”, 7 do Brasil, 2 da Argentina e 1 da Venezuela. Todavia, 5 foram refutados por tratarem de temas diversos, e dos 5 restantes 1 era teórico.

Assim, os 4 artigos restantes empíricos encontrados na Base Scielo eram em sua maioria em português, com tipo de estudo qualitativo, nível de análise organizacional e com recorte temporal transversal. Os dados foram coletados em sua maioria por meio de entrevistas semiestruturadas com pessoas-chaves, em um estudo utilizou-se roteiro de entrevistas com perguntas fechadas.

Ainda na base Scielo, ao pesquisar por “compras + governamentais”, a base apresentou um total de cinco artigos, todos brasileiros, três foram refutados por tratarem de temas distintos. Dos dois analisados, o de Moreira e Vargas (2012) investigou o processo de indução de inovação por clientes governamentais em serviços de software através de abordagem integradora, modelo de análise *chain-linked model*. Para tanto, foi realizado um estudo descrito qualitativo com amostra de profissionais de perfil técnico gerencial em empresas prestadoras de serviços de software, os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas e analisados conforme modelo teórico proposto por Gallouj (2002). O artigo mostrou que as inovações surgiram como respostas das empresas a um requisito estabelecido por um cliente público. Assim, percebe-se como resultado de pesquisa que os requisitos estabelecidos pelos clientes públicos foram capazes de induzir inovações nas empresas desenvolvedoras.

O artigo de Tridapalli, Fernandes e Machado (2011) tinha como objetivo principal a formulação de um modelo conceitual e operacional de gestão da cadeia de suprimentos no setor público. Para tanto, os autores, por meio de análise documental, entrevistas e questionários aplicados em 600 pessoas-chave em gestão governamental, apresentaram uma alternativa para o controle de gastos correntes no Brasil (TRIPADALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011).

Ao pesquisar por “compras + compartilhadas” na base Scielo, não foi encontrado nenhum documento. Ademais, na base SPELL com qualquer dos três conjuntos de palavras-chave não foram encontrados resultados para os parâmetros de busca. Assim, com vistas a verificar o que está sendo estudado atualmente acerca de compras públicas, ao pesquisar por compras compartilhadas no google acadêmico cinco artigos foram analisados, sendo um teórico.

Da Silva et al (2012) realizaram um Estudo de Caso com o objetivo de responder à seguinte pergunta de pesquisa: “As compras públicas sustentáveis, efetuadas de forma compartilhada, acarretam ganho de escala e reduzem o valor dos produtos?”. Através da pesquisa exploratória em oito órgãos públicos do Rio de

Janeiro, com observação direta no processo de realização de compra compartilhada de 48 itens em materiais de expediente sustentáveis, os autores constataram que com o aumento do número de unidades de pedido houve um ganho de escala de, aproximadamente, 50% do valor estimando. Assim, a pergunta da pesquisa supramencionada foi respondida demonstrando a aplicação do conceito de sustentabilidade nas compras públicas, visto que houve ganho de escala.

O artigo mais antigo encontrado abordando o tema de ganho de escala nas compras é de Ferraes e Cordono (2007) que teve por objetivo verificar a cobertura do Consórcio Paraná Saúde e comparar custos dos medicamentos comprados pelo consórcio em relação aos preços praticados pelo Banco de Preços do Ministério da Saúde (BP/MS). Os custos dos medicamentos adquiridos foram comparados com os valores constantes no Banco de Preços do Ministério da Saúde (BP/MS) e constatou-se uma diferença de R\$ 332.397,70 que corresponde a 29,7% a menos na compra do consórcio em relação ao que custaria com os preços praticados pelo BP/MS, evidenciando o ganho de escala ao comprar em conjunto, já evidenciando a inovação de compras compartilhadas inserida no governo em 2013 (FERRAES; CORDONI, 2007).

O artigo de Madruga et al (2013) verificou a vantagem e eficiência do processo de Compras Compartilhadas através do Sistema de Registro de Preços no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Santa Catarina. Foi realizada uma análise quantitativa e qualitativa dos processos para verificar, a nível organizacional, a eficiência do processo em um recorte transversal com amostra de 20 unidades. Registra-se que o campo de pesquisa envolveu cerca de 8.000 itens licitados distribuídos em 80 processos licitatórios. O estudo de caso constatou que o Sistema de Aquisições conjuntas pelo Sistema de Registro de Preços no Instituto se mostrou vantajoso.

Dessa forma, percebe-se que dentro dos estudos sobre compras públicas, há poucas pesquisas que versam sobre sua forma compartilhada. Ademais, no total de doze artigos analisados, quatro tratavam de compras públicas compartilhadas sendo todos os quatro estudos de caso, um do ano de 2007 e os outros três de 2012, com nível de análise organizacional e recorte transversal, todos os estudos que buscavam verificar a vantagem na adoção dessa compra conjunta obtiveram como resultado o ganho de escala significativo, todavia, ainda há uma carência de estudo na área.

Cabe destacar, ainda, que não se esgotaram as bases de pesquisa. Entretanto, é percebido que a temática de compras compartilhadas é uma novidade nas compras públicas, motivo pelo qual há ainda uma carência de estudos na área. Ressalte-se que dos três artigos empíricos que abordaram compras compartilhadas, os estudos ocorreram no Rio de Janeiro, Paraná e Santa Catarina.

Assim, identifica-se uma lacuna de pesquisa para avançar os estudos nessa iniciativa de compras compartilhadas em Brasília, com a visão dos gestores e servidores públicos do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, o gerenciador do Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A seguir será apresentado o tipo e descrição geral da pesquisa; caracterização do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda e dos seus setores de compras; bem como caracterização dos instrumentos de pesquisa; e descrição dos procedimentos de coleta e de análise de dados empregados.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

De acordo com Matias-Pereira (2007), quanto à forma de abordagem do problema, as pesquisas podem ser classificadas em quantitativa e qualitativa, esta pressupõe que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, enquanto aquela traz enfoque numérico. Tendo em vista o objetivo de pesquisa proposto, a presente pesquisa é **qualitativa** visto que não tem foco em representatividade numérica, mas sim no aprofundamento da compreensão do fenômeno de compras públicas compartilhadas (NEVES, 1996).

Quanto aos fins, a pesquisa pode ser exploratória, descritiva ou explicativa (GIL, 2006). Esta pesquisa pode ser classificada como **exploratória e descritiva**. Exploratória porque há pouco conhecimento acumulado sobre compras públicas compartilhadas; e descritiva visto que identificou as vantagens e os obstáculos à implementação desse modelo de compras públicas (VERGARA, 2005).

A pesquisa utilizou **dados primários** que foram obtidos por meio de **entrevistas semiestruturadas em profundidade** com os gestores e servidores do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e do Ministério da Fazenda (MF). Realizou-se, ainda, pesquisa bibliográfica em artigos científicos de periódicos nacionais de Administração Pública. Ademais, foram analisadas a legislação brasileira, livros de caráter científico e pesquisa documental com fonte principal no sítio do órgão do Ministério da Fazenda e igualmente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por ser o órgão gerenciador do Portal de Compras do Governo Federal.

3.2 Caracterização das organizações e setores estudados

O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG é um órgão central da Administração pública federal que tem por missão:

Planejar e coordenar as políticas de gestão da administração pública federal, para fortalecer as capacidades do Estado para promoção do desenvolvimento sustentável e do aprimoramento da entrega de resultados a cidadão (MPOG, 2014).

A estrutura do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, definida pelo Decreto nº 7.799, de 12 de setembro de 2012, integra os órgãos de Assistência Direta e Imediata ao Ministro do Estado; órgãos específicos singulares - secretarias; órgãos colegiados e entidades vinculadas.

Dentre as secretarias do MPOG, merece destaque a Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação (SLTI), que possui atuação voltada para sistemas de realização e acompanhamento de compras eletrônicas, cadastro de fornecedores e demais informações sobre licitações e contratações (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2014).

A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI é responsável pela regulamentação e disponibilização de sistemas informatizados das compras, contratações e transferências voluntárias e pelas normas relacionadas ao uso de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal. Os trabalhos da SLTI têm os objetivos de racionalizar os processos e ampliar a transparência e o controle social sobre as ações do Governo Federal (MPOG, 2014).

Além disso, a SLTI normatiza, desenvolve e fomenta políticas públicas nestas áreas, são exemplos de sua atuação: a política de incentivo às micro e pequenas empresas, às aquisições sustentáveis e as **compras compartilhadas** feitas por meio de contratos celebrados com órgãos da administração pública federal (MPOG, 2014).

Assim, as competências da SLTI são basicamente de normatização e supervisão técnica das áreas de serviços gerais. Dessa forma, a Secretaria tem a responsabilidade pela elaboração das normas e procedimentos para as compras e contratações no âmbito da administração federal, inclusive a proposição de leis e decretos sobre esta matéria. A estrutura da Secretaria compõe-se de 3

Departamentos e do Gabinete do Secretário. Conta com cerca de 108 servidores, dentre os quais, aproximadamente ,15 gerentes e assessores. A Secretaria foi criada em janeiro de 1999, no contexto da transição para o segundo mandato do Presidente Cardoso, sucedendo à Secretaria de Logística e Projetos Especiais, como decorrência da extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, e da subsequente absorção das suas atividades pelo então recém-criado MPOG (FERNANDES, 2003).

O MPOG tem como área de competência, dentre outras, a política e diretrizes para modernização da administração pública federal, neste estudo será dada ênfase na modernização em compras públicas (MPOG, 2014).

Além do MPOG, que gerencia o portal Comprasnet e estipula as diretrizes, escolheu-se o Ministério da Fazenda, dentre os Ministérios da APF, a fim de realizar um comparativo das visões acerca das compras compartilhadas.

O Ministério da Fazenda (MF) é órgão da Administração Federal Direta que, na estrutura administrativa da República Federativa do Brasil, cuida basicamente da formulação e execução da política econômica. O MF é um dos maiores órgãos da APF, com um número elevado de superintendências e unidades vinculadas a ele, conforme organograma constante no Anexo B. Dentro da Secretaria Executiva, destaque-se Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) do Ministério da Fazenda, cujo organograma consta no Anexo C.

Segundo o Planejamento Estratégico 2012-2015, formulado pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) do Ministério da Fazenda, a Missão, Visão e os Valores da SPOA/MF são

Missão: Prover soluções administrativas ao Ministério da Fazenda, contribuindo para a melhoria contínua do serviço público, de forma sustentável.

Visão: Ser a provedora de soluções administrativas do Ministério da Fazenda até 2015.

Valores: Sustentabilidade; inovação; atuação ética; valorização das pessoas; espírito de equipe; otimização; comprometimento; visão holística. (SPOA/MF, 2012).

A SPOA do Ministério da Fazenda, é regida pelo Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011, que no Art. 8º, define que compete à Subsecretaria administrar, planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com

sistemas federais de organização e inovação institucional, de planejamento e de orçamento, de administração financeira, de contabilidade, de administração dos recursos de informação e informática, de recursos humanos, de serviços gerais e de documentação e arquivos, no âmbito do MF.

Por fim, convém ressaltar que o MF atende as orientações normativas do MPOG, o qual gerencia o portal Comprasnet, plataforma que opera processos eletrônicos de aquisições e disponibiliza informações referentes às licitações e contratações promovidas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

3.3 Participantes do estudo

De acordo com Zanelli (2002, p. 82), pesquisas com coleta de dados por meio de entrevistas qualitativas requerem “considerar minuciosamente o que focalizar, quem e principalmente, por que interrogar pessoas”. Logo, um ponto importante para definição dos participantes das entrevistas é saber quais indivíduos têm uma vinculação mais significativa com o problema investigado.

Para Bauer e Gaskell (2007, p. 70), apesar de não existir um método para seleção dos respondentes, “os procedimentos e as escolhas devem ser detalhados e justificados em qualquer tipo de relatório”. Nesse sentido, os participantes desse estudo são gestores e servidores envolvidos diretamente com a gestão e operacionalização das compras públicas compartilhadas.

Considerando o objetivo de pesquisa proposto e tendo em vista que o MPOG que elabora as normas e procedimentos para as compras públicas em toda a Administração Pública Federal, optou-se por entrevistar a Coordenadora-Geral de Normas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual é a responsável, juntamente com sua equipe, por estabelecer os normativos a serem seguidos por todos os outros Ministérios do Poder Executivo, tendo fornecido a visão do nível estratégico.

Para realizar o comparativo com a visão da Coordenadora de Normas, foram escolhidas pessoas chaves do Ministério da Fazenda, órgão com diversas unidades vinculadas e com grande número de licitações realizadas anualmente.

Dessa maneira, foi entrevistada em profundidade a gerente responsável pela área de Logística do Ministério da Fazenda, que forneceu sua percepção do nível tático, bem como um pregoeiro com experiência na área de compras, o qual transmitiu a visão do nível operacional sobre as compras compartilhadas. Portanto, no total três agentes públicos foram os participantes deste estudo.

3.4 Instrumento de Pesquisa

Tendo em vista a natureza do objeto de pesquisa, optou-se por realizar entrevistas semiestruturadas visto que essas têm uma estrutura e orientações gerais, mas permitem flexibilidade para incluir perguntas não estruturadas (HAIR et al, 2005).

Considerando que identificar os obstáculos das compras compartilhadas faz parte do objetivo de pesquisa, optou-se por entrevista em profundidade pois segundo Hair et al (2005, p. 167) “os participantes da entrevista em profundidade normalmente ficam mais à vontade para discutir tópicos potencialmente delicados.”.

Assim, como instrumento de pesquisa, foram utilizados três roteiros de entrevista semi-estruturados constantes nos apêndices A, B e C. Os roteiros foram elaborados considerando as particularidades de cada nível organizacional e direcionados para identificar os benefícios e obstáculos percebidos pelos participantes do estudo.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Em primeiro lugar, a Coordenadora de Normas do MPOG foi entrevistada transmitindo sua visão de nível estratégico. Após, foi entrevistada a gerente do MF abordando sua percepção acerca das compras compartilhadas. Por fim, foi entrevistado o pregoeiro do MF, com a visão operacional acerca das compras públicas compartilhadas. Cada entrevista teve duração aproximada de uma hora.

Além disso, foram coletados dados dos sítios e dos documentos institucionais do Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda. Para a análise documental e das entrevistas, a técnica adotada foi a análise de conteúdo, que é uma técnica para tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema (VERGARA, 2000).

Para Bardin (2011, p. 37), análise de conteúdo consiste em “um conjunto de técnicas de análise das comunicações” com vistas a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção ou recepção, variáveis inferidas, destas mensagens (BARDIN, 2011).

Na visão de Bauer e Gaskell (2007, p. 191) a análise de conteúdo consiste em uma “técnica para produzir inferências de um texto focal para seu contexto social de maneira objetivada”.

Considerando que o procedimento básico da análise de conteúdo consiste na definição de categorias pertinentes aos propósitos de pesquisa e que categorias são “rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns estes elementos” (BARDIN, 2011, p. 117). Neste estudo, as categorias foram definidas previamente, com base na literatura, contudo foram permitidas alterações com vistas a não deixar nenhum elemento, que contribuísse para o alcance do objetivo de pesquisa, de fora da categorização tendo em vista o caráter exploratório da pesquisa.

Assim, conforme Laville e Dionne (1999), a grade escolhida para a definição de categorias é mista visto que as categorias serão definidas *a priori*, contudo forma mutáveis para o alcance do objetivo de pesquisa proposto.

Neste trabalho, considerando a perspectiva dos benefícios e obstáculos, a categorização do tema consistiu em duas dimensões: Dimensão 1 - Benefícios das compras compartilhadas na percepção de gestores e servidores públicos, Dimensão 2 – Obstáculos na realização das compras compartilhadas na percepção de gestores e servidores públicos.

Na Dimensão1 estão inseridas as seguintes estruturas temáticas definidas *a priori*, com base em Fernandes (2013) : economicidade, celeridade, redução de estoque, transparência, padronização. Por sua vez, na Dimensão 2 estão inseridas as seguintes estruturas temáticas definidas *a priori*: técnico, pessoal e treinamento, vontade política, definidas com base .

Após as entrevistas, não se apontaram indícios do reconhecimento da temática transparência, por ser um benefício já existente antes das compras compartilhadas e emergiram as temáticas planejamento e segurança da contratação que foram inseridos na Dimensão 2.

Assim, para que a finalidade do estudo seja atingida, as estruturas temáticas ficaram inseridas nas dimensões, conforme o a seguir:

Quadro 1: Estruturas temáticas analisadas

Dimensão 1 – Benefícios	Dimensão 2 – Obstáculos
Economicidade	Técnico
Celeridade	Pessoal e Treinamento
Redução de Estoque	Vontade Política
Transparência	Falta de Planejamento
Padronização	Segurança na Contratação

Fonte: quadro elaborado pelo autor

Dessa maneira, para a análise das evidências coletadas foram observadas cada estrutura temática a partir das entrevistas que foram transcritas, conforme os resultados a serem abordados no próximo capítulo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo serão apresentados e discutidos os resultados obtidos a partir da coleta de dados, destacando os mais relevantes e significativos. A fim de facilitar a compreensão dos resultados, o capítulo está organizado pelas temáticas apresentadas na metodologia, inseridas nas duas dimensões: benefícios e obstáculos das compras compartilhadas na percepção dos gestores e servidores públicos.

Como este estudo analisa os três níveis organizacionais, as temáticas inseridas nas duas dimensões serão apresentadas e discutidas por meio de um comparativo entre o nível estratégico, tático e operacional.

4.1 Dimensão 1 - Benefícios das compras compartilhadas

Nesta dimensão estão inseridas as estruturas temáticas: economicidade, celeridade, redução de estoque, transparência e padronização, as quais serão discutidas a seguir.

4.1.1 Economicidade

Esta temática foi abordada em todos os níveis organizacionais, a Coordenadora do MPOG enfatizou este benefício das compras compartilhadas ao dizer que:

As compras compartilhadas motivaram-se pela administração precisar fazer **economia de escala** [...], fazer um processo único e **comprar em grande volume** com **menor preço**, com **menos custo**. Na realidade é exatamente isso, eu poder participar, poder fazer uma licitação única onde eu tenha uma **economia de procedimentos e processos**. (grifo nosso)

Ou seja, a percepção do nível estratégico do porque da criação das compras compartilhadas está diretamente ligada à economia de escala e de procedimentos.

A gerente do Ministério da Fazenda também abordou a questão da economia de escala da seguinte maneira:

Eu tenho economia, por questões de valores, por conta da **economia de escala, quanto maior o quantitativo maior o desconto que a gente consegue**. Sem falar ainda, que eu tenho **economia processual**. Porque o processo de contratação na administração pública é caro, então é menos um processo, menos um gasto administrativo que eu tenho para realizar essa compra. (grifo nosso)

Merece destaque que além do ganho de escala, o nível estratégico e tático mencionam o ganho processual. Segundo Fernandes (2013), como nas compras compartilhadas apenas uma única licitação é realizada, evitam-se as atividades replicadas e otimizam-se as tarefas.

Quanto ao nível operacional, o pregoeiro também aborda a questão da economicidade, mas argumenta que se houvesse mais planejamento haveria mais economia. Ademais, apesar de outros órgãos poderem participar, proporcionando ganho de escala e economia processual, ele ressalva que:

As vezes você não tem ganho e tem até custo a mais: uma vez que alguém se manifestou querendo participar, era órgão de fora, não era de Brasília, então o fornecedor que ganhasse teria que atender Brasília e outra localidade, e assim cobraria um preço maior.

Ou seja, o operacional alega que casos em que o órgão participante seja de outro estado, pode ter aumento dos custos de transporte, não trazendo ganho para a Administração. Por outro lado, ele entende que “de uma forma geral o preço unitário diminui quando aumenta o quantitativo, mas depende de cada caso”.

Assim, apesar do pregoeiro levantar essas questões quanto a possibilidade de não ter de fato uma economia devido a outros elementos como local de entrega, os gestores públicos de maneira geral perceberam a economia como benefício das compras compartilhadas, conforme a teoria apresentada, visto que quanto mais participantes, maior o poder de barganha para baixar os preços (BARBOSA, 2008).

Por fim, para exemplificar a economia, segundo dados tirados do sítio do MPOG, em outubro de 2013, o governo contratou de forma compartilhada

serviço de telefonia fixa para 70 órgãos, a economia com o processo de compra foi de 49,5% em relação ao preço praticado anteriormente. “Isso ocorre porque o governo negocia descontos adicionais no atacado, devido ao grande volume de compra.” (MPOG, 2013).

4.1.2 Celeridade

O nível estratégico, em virtude de sua visão macro do processo, percebeu a celeridade como um benefício do Sistema de Registro de Preços, em razão da reposição mais rápida dos estoques.

A coordenadora afirma que “o SRP é muito mais rápido porque possibilita a redução do número de licitações da Administração como um todo, [...] conforme tiver necessidade, a Administração vai contratando”.

Sendo assim, a celeridade, que é percebida pelo nível estratégico, resulta da simplificação dos procedimentos após o registro do preço, visto que durante a vigência da ata a Administração não precisará realizar novo procedimento licitatório, pois poderá contratar diretamente com o fornecedor da ata a quantidade desejada do bem ou serviço registrado.

Por outro lado, o nível tático ao ser questionado sobre essa temática afirma que:

O Sistema de Registro de Preços demora mais que a licitação tradicional, pois ela tem uma exigência a mais: que são os cinco dias que você tem que deixar lá no Comprasnet para que outros órgãos participem daquela licitação ou não, ou seja, para que manifestem a sua Intenção de Registro de Preço.

O pregoeiro manifestou o mesmo entendimento da gerente afirmando que:

O processo demora mais, pois aumenta alguns dias para os outros órgãos se manifestarem no Comprasnet, aí manda o termo de referencia e você como órgão gerenciador tem que fazer a junção desses documentos, ajuste do termo e diversas outras atribuições.

Assim, em virtude de uma visão limitada do todo, os níveis tático e operacional não perceberam a celeridade como benefício do SRP, já que

constatarem o aumento do tempo na fase interna do procedimento licitatório, devido à obrigatoriedade de disponibilizar a IRP para outros órgãos, quando o Ministério da Fazenda for órgão gerenciador.

Segundo Moura (*apud* BITTENCOURT, p. 54, grifo nosso), “muitos órgãos públicos não registravam IRP, pois o procedimento também era determinante para acréscimo de tarefas para o **órgão gerenciador e aumento do tempo da fase interna** da licitação.”.

Entretanto, havendo o compartilhamento das compras por meio do IRP, os órgãos da APF usufruirão de todas as licitações, reduzindo o número de procedimentos repetitivos com o objetivo de contratar o mesmo bem ou serviço. Ou seja, o aumento do tempo gerado na fase interna da licitação, pela utilização do IRP, é compensado pela diminuição das licitações realizadas por órgão, individualmente.

Dessa forma, entende-se que é demandado mais tempo no início, mas após o procedimento interno de licitação fica mais célere para a administração fazer o pedido para os fornecedores com preços registrados que poderão entregar o bem ou serviço conforme a demanda da Administração e ainda com economia de temporal e processual, em virtude da utilização do IRP.

4.1.3 Redução de estoque

Os entrevistados corroboram com a teoria ao perceberem que as compras compartilhadas, via SRP, contribuem para a diminuição dos estoques (FERNANDES, 2013; BITTENCOURT, 2013; DOMAKOSKI, 2013).

O pregoeiro afirma que o SRP possibilitou a entrega parcelada de bens o que desonerou os custos com estoque:

Com o SRP eu posso ter entrega parcelada, as vezes o meu depósito não tem capacidade de guardar todo o material, eu não tenho espaço físico para armazenar, então vou comprando parceladamente, não vou ficar estocando e gastando dinheiro com estoque.

Assim, o SRP propicia a redução do volume de estoque, pois a administração pública deve requisitar o objeto, cujo preço foi registrado, somente

quando houver demanda, sem a necessidade de manter estoques (DOMAKOSKI, 2013).

A gerente concorda com esse entendimento e argumenta que antes do SRP os materiais iam se degradando no almoxarifado e se tornando obsoletos:

Antes do Sistema de Registro de Preço, a gente tinha muito material no almoxarifado que era obsoleto, material como o café que até vencia. Sem falar no espaço físico ! Hoje eu não preciso manter meu almoxarifado lá no limite. A gente faz a ata de registro e preço [...] e vai mantendo o estoque com o nível bem menor, e conforme for baixando a gente vai solicitando para a empresa.

A Coordenadora do Nível estratégico também menciona como benefício de se utilizar o SRP redução dos custos com estoque, ela afirma que por a ata ficar vigente por 12 meses, a Administração só vai utilizando quando precisa, assim, por ser uma entrega parcelada, diminui a necessidade de se estocar os materiais.

Nesse sentido, consoante o princípio da eficiência, a administração deve reduzir o capital imobilizado visando à economia de espaço, pessoal e recursos financeiros (FERNANDES, 2013).

Nesta pesquisa, os três níveis organizacionais abordam a redução de estoques como um benefício proporcionado pelo Sistema de Registro de Preços e corroboram com a teoria apresentada.

4.1.4 Transparência

Informações do sítio do MPOG consideram a transparência como benefício das compras compartilhadas visto que as contratações podem ser acompanhadas por qualquer interessado no Comprasnet, o que possibilita maior controle societal e dos órgãos de controle externo (MPOG, 2014).

No entanto, os agentes públicos dos três níveis organizacionais não perceberam a transparência como benefício das compras compartilhadas, por isso, essa temática, que havia sido definida *a priori*, foi desconsiderada nesta presente pesquisa.

Cabe ressaltar que a aplicabilidade da transparência é instrumento indispensável na gestão pública (DOMAKOSKI, 2013), com o surgimento do Portal de Compras do Governo, as informações são divulgadas no sítio oficial, o que demonstra o cumprimento do princípio da transparência.

Merece ressalva que a partir da entrevista com o operacional, foi percebida a aversão para adoção da Intenção de Registro de Preço. Talvez, caso a IRP fosse considerada prática comum em toda a APF, a transparência seria mais evidenciada, visto que as intenções de registrar os preços para compras futuras seriam divulgadas no Comprasnet, ampliando a transparência inclusive para os próprios órgãos da Administração Pública.

Portanto, apesar de as informações referentes às compras compartilhadas serem divulgadas no Portal de Compras, essa estrutura temática não foi percebida pelos agentes públicos entrevistados.

4.1.5 Padronização

Todos os entrevistados foram unânimes em reconhecer a padronização como benefício das compras compartilhadas, todavia fizeram ressalvas que serão abordadas a seguir.

A coordenadora de normas do Ministério do Planejamento afirma que:

Ao comprar um bem ou serviço para vários órgãos da Administração, ao longo do tempo, vamos estipular um padrão, deixar toda a administração pública com uma cara, seguindo aquele padrão, e as compras compartilhadas possibilitam isso com mais facilidade.

A gerente do nível tático fala que a padronização é algo a ser alcançado, ela entende que ao registrar os preços e deixar disponível determinado bem para a administração ir contratando, já contribui para a padronização, mas por outro lado ela faz uma ressalva que:

Cada órgão também tem sua peculiaridade. Esta Superintendência atende todos os órgãos do Ministério da Fazenda. A gente tem um volume de compra muito elevado, fica difícil comprar com outros ministérios que as vezes atendem só um órgão central. Dentro do próprio âmbito da Fazenda, nós ainda não conseguimos atingir a padronização desejada, ainda quando utilizamos o SRP, acho que isso aí fica como um objetivo a ser alcançado

A gerente alega que dentro do próprio Ministério da Fazenda o objetivo de padronização ainda não foi atingido, mas ela percebe que as compras compartilhadas contribuem para o alcance da padronização.

O pregoeiro chega a utilizar a palavra utopia ao versar sobre padronização:

Eu sei que se utilizássemos o IRP e fosse tudo perfeito, conseguíssemos fazer compras compartilhadas, teria mais padronização e seria uma coisa muito boa, mas eu acho isso uma utopia, não consigo imaginar todos os órgãos com o mesmo padrão, hoje nós já temos uma diferença enorme de remunerações, quantidade de servidores, não acho que tem como padronizar [...] talvez com muito planejamento é que um dia se possa usufruir dos benefícios da padronização.

Vale lembrar que, de acordo com a Lei 8.666/93, art. 15, inciso I, “as compras, sempre que possível, deverão atender ao princípio da padronização”. Todavia, diante das falas dos entrevistados, pode-se concluir que as compras compartilhadas oferecem o benefício da padronização, mas ainda parece ser um objetivo a ser atingido a longo prazo, devido aos obstáculos existentes na realização das compras compartilhadas que serão apresentados a seguir.

4.2 Dimensão 2 - Obstáculos das compras compartilhadas

Serão apresentados os obstáculos na percepção dos participantes do estudo, que dificultam usufruir dos benefícios apresentados na Dimensão 1.

4.2.1 Técnico (sistema)

O Portal de Compras no Governo – Comprasnet apesar dos benefícios de proporcionar transparência e possibilitar o controle societal e dos órgãos de controle externo, foi abordado pelos entrevistados como deficitário em diversos aspectos.

O nível operacional foi o que mais enfatizou as dificuldades de realizar a licitação da maneira mais eficiente devido às falhas no sistema. O pregoeiro alega que já ocorreram Registro de Preços que fracassaram devido a óbices no sistema:

Meu RP fracassou por conta desses sistema que não dá margem para eu colocar os lotes da melhor maneira, eu queria colocar desconto linear para evitar jogo de planilha, mas o nosso sistema, o Comprasnet, não permite isso.

A gerente também lamenta não realizar determinados procedimentos devido ao sistema:

O decreto fala que tem como formar cadastro reserva, mas o sistema não está na forma que de para fazer isso. [...] então tem um problema técnico, um óbice operacional, na questão do sistema que eu não tenho como realizar o cadastro reserva.

Já o nível estratégico se limitou a dizer que “o sistema está em constante aprimoramento, eu acredito que ele possui muitos benefícios que utilizamos hoje em dia, e é claro que queremos ainda mais melhorias.”.

Sendo assim, percebe-se que há ainda várias oportunidade de melhorias e aperfeiçoamentos no sistema, com vistas à melhor operacionalização do pregoeiro. Apesar das dificuldades existentes hoje, o Comprasnet já evoluiu muito e ainda está em processo de melhorias(MPOG, 2014).

4.2.2 Pessoal e treinamento

Ao tratar da temática de pessoal e treinamento, o nível estratégico não percebe essa temática como dificultadora para realização das compras compartilhadas, especificamente, a Coordenadora acredita ser um problema que permeia diversas áreas da Administração Pública com pessoal mal alocado e não treinado.

Já o nível tático afirma que a questão da rotatividade de pessoal é uma grande dificuldade para manter o conhecimento: “a gente treina um servidor e ele passa em outro concurso e sai, a gente gasta tempo e dinheiro com um servidor novo que rapidamente vai para outro órgão, então é complicada essa questão.”.

O pregoeiro foi o que mais enfatizou, em diversas partes da entrevista, essa temática como grande obstáculo para a utilização das compras compartilhadas. Ele aborda a dificuldade de se abrir a licitação para outros órgãos participarem devido à carência de pessoal e treinamento.

Ao ser questionado sobre a frequência em que ele disponibiliza a licitação no Comprasnet, para outros órgãos participarem, o pregoeiro afirma que:

A gente mal da conta de administrar os que tem aqui, vai dar conta de gerenciar uma compra compartilhada? Em decorrência da quantidade pequena de servidores eu justifico no Comprasnet e acabo não usando a IRP.

O pregoeiro alega que diante do demasiado número de atribuições que o órgão gerenciador possui, ele prefere justificar a impossibilidade de abrir a licitação para outros órgãos manifestarem sua IRP, baseado na carência de pessoal e estrutura para gerenciar as atas de registro de preços.

Em outro momento, durante a entrevista, ele afirma que:

Aqui é outra realidade, aqui é outra coisa, você não tem servidor, é complicado. Sei que compartilhar é benéfico, mas por falta de pessoal não dá, se tivesse uma quantidade maior de pessoas treinadas para acompanhar eu faria. A grande questão é o papel do gerenciador, tem o bônus do ganho de escala, mas o ônus é pesado para quem não tem estrutura para gerenciar as atas... é complicado.

Assim, pode-se concluir que a carência de pessoal e a falta de treinamento são sim obstáculos para a gestão eficiente das compras compartilhadas, visto que o operacional opta por não compartilhar a licitação com os outros órgãos alegando não ter estrutura para tanto. Apesar de reconhecer o benefício do ganho de escala da compra compartilhada, o pregoeiro afirma que se tivesse pessoal capacitado para tanto ele faria, mas, no momento isso é um obstáculo para realização das atribuições do órgão gerenciador.

4.2.3 Vontade política

É importante destacar que o período de coleta de dados estava muito próximo das eleições, motivo pelo qual os entrevistados se mostraram

extremamente resistentes para abordarem a questão política envolvida na gestão de compras.

Todavia, esta temática, que foi definida *a priori*, não foi percebida como obstáculo pelos participantes da pesquisa. Cabe registrar que durante a entrevista foi percebido um receio dos entrevistados falarem sobre a política relacionada com a gestão eficiente de compras. O nível operacional não manifestou opinião sobre o assunto.

Por sua vez a gerente, do nível tático, acredita que não há obstáculos nas compras compartilhadas devido à vontade política: “acho que o governo está desenvolvendo políticas, reformou decreto, está evoluindo e buscando melhorias, ele está do nosso lado, apesar de ainda ter muitas coisas a serem aprimoradas.”.

A Coordenadora-Geral de normas, nível estratégico, percebe as práticas governamentais bem favoráveis para o desenvolvimento das compras públicas compartilhadas:

O governo vem demandando esforços para a melhoria da gestão de compras, foi criada a central de compras entre outras iniciativas para centralizar as compras e usufruir de seus benefícios, como o ganho de escala e a padronização.

Dessa maneira, a temática vontade política foi refutada como obstáculo das compras compartilhadas, tendo em vista que os entrevistados alegaram esforços governamentais em projetos, leis, normativos recentes incentivando a compra em conjunto.

4.2.4 Planejamento

Essa temática emergiu durante a entrevista com o pregoeiro, uma vez que a “falta de planejamento” permeava suas respostas inclusive dentro das outras temáticas.

No início da entrevista, ao ser questionado sobre o que ele entende por compras compartilhadas, ele já levantou a questão do planejamento:

O que diferencia as formas de compras compartilhadas é o planejamento, compra compartilhada sem planejamento é apenas comprar com outros órgãos. Agora a compra compartilhada com mais eficiência tem que ter planejamento, para definir o mesmo objetivo e padronizar.

Ao longo da entrevista, o pregoeiro ainda retomava essa temática: “é aquela questão da falta de planejamento, falta planejamento para somar, falta planejamento para fazer uma compra maior, inclusive falta planejamento para padronizar”. Ele ainda conclui a entrevista falando que “planejamento é a palavra chave para melhorar a maioria dos aspectos das compras públicas”.

Assim, considerando que o nível operacional enfatizou a falta de planejamento, essa temática emergiu como um obstáculo para a gestão das compras compartilhadas, visto que, no momento de operacionalizar, o pregoeiro percebe a carência de planejamento como grande óbice para a gestão eficiente das compras públicas.

Por fim, cabe destacar que essa temática não foi abordada com o nível estratégico e tático, visto que emergiu apenas no momento da entrevista com o pregoeiro. Ademais, a teoria mostra a importância do planejamento e do alinhamento entre os níveis organizacionais, para a operacionalização fluir mais facilmente.

4.2.5 Segurança da contratação

Essa temática também não havia sido definida *a priori*, contudo, ao entrevistar o pregoeiro, chamou a atenção a seguinte fala transcrita:

É complicado aderir uma ata de registro de preço que você não sabe como foi o procedimento, o que “os caras” fizeram, se teve corrupção no meio, porque se colocaram uma restrição que só entra uma empresa, pronto ! você pode direcionar para uma empresa, e “isso rola de monte”. Por isso preferimos fazer só a gente.

Assim, percebe-se que a questão alegada pelo pregoeiro não é um obstáculo operacional, mas um receio em razão de corrupção, desvio da finalidade pública, que pode acontecer em qualquer procedimento licitatório independente do Sistema de Registro de Preço.

Entretanto, essa temática da segurança da contratação foi incluída pois atualmente é percebida para o pregoeiro como um obstáculo para a realização das

compras compartilhadas. Essa temática também não foi abordada com o nível estratégico e tático.

4.3 Quadros resumos com os principais resultados

Considerando todo o exposto e discutido, o quadro a seguir apresenta as estruturas temáticas que foram percebidas ou não como benefícios na percepção dos três níveis organizacionais:

Quadro 2: Quadro resumo da percepção dos benefícios

	Nível Estratégico	Nível Tático	Nível Operacional	Pesquisa Documental
Economicidade	Percebe como benefício	Percebe como benefício	Percebe como benefício com ressalvas	Benefício
Celeridade	Percebe como benefício	Não percebe como benefício	Não percebe como benefício	Benefício
Redução de estoque	Percebe como benefício	Percebe como benefício	Percebe como benefício	Benefício
Transparência	Não percebe como benefício	Não percebe como benefício	Não percebe como benefício	Benefício
Padronização	Percebe como benefício	Percebe como benefício com ressalvas	Percebe como benefício com ressalvas	Benefício

Fonte: quadro elaborado pelo autor

Por outro lado, a percepção dos participantes dos três níveis organizacionais também foi explorada quanto aos obstáculos para implementação das compras públicas compartilhadas, conforme quadro resumo a seguir:

Quadro 3: Quadro resumo da percepção dos obstáculos

	Nível Estratégico	Nível Tático	Nível Operacional	Pesquisa Documental
Técnico	Não percebe como obstáculo	Percebe como obstáculo	Percebe como obstáculo	Obstáculo
Pessoal e Treinamento	Não percebe como obstáculo	Percebe como obstáculo	Percebe como obstáculo	Obstáculo
Vontade Política	Não percebe como obstáculo	Não percebe como obstáculo	Não percebe como obstáculo	Pode ser um obstáculo
Planejamento	Temática não foi abordada	Temática não foi abordada	Percebe como obstáculo	Pode ser um obstáculo
Segurança da contratação	Temática não foi abordada	Temática não foi abordada	Percebe como obstáculo	Pode ser um obstáculo

Fonte: quadro elaborado pelo autor

Portanto, as estruturas temáticas inseridas nas dimensões de benefícios e obstáculos foram percebidas da maneira acima resumida. Vale destacar que esta presente pesquisa teve como objetivo investigar a percepção dos agentes públicos, mas a pesquisa documental também foi utilizada para a discussão e conclusões que serão apresentadas a seguir.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo principal identificar os benefícios e obstáculos das compras compartilhadas na percepção de gestores e servidores públicos dos três níveis organizacionais.

Para atingir seus objetivos, utilizou-se de pesquisa documental e de campo. Essa foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas em profundidade com gestores e servidores pertencentes aos três níveis organizacionais (estratégico, tático e operacional), enquanto aquela foi realizada por meio de documentos específicos do MPOG, MF e da Central de Compras. Ambos instrumentos objetivaram identificar os benefícios e os obstáculos das compras governamentais em conjunto.

A partir da pesquisa documental e das entrevistas com os gestores do MPOG e do MF, foi possível verificar como benefícios das compras compartilhadas: a economia de escala e processual; a redução do estoque e seus custos decorrentes; a padronização; e a celeridade. Dentre essas, as duas primeiras merecem destaque visto que foram ao encontro com a teoria e que todos os níveis organizacionais perceberam como benefícios. Já a padronização e a celeridade apresentaram algumas ressalvas, todavia ainda foram percebidas como benefícios das compras compartilhadas. A transparência, por sua vez, foi refutada uma vez que os entrevistados não perceberam a transparência como benefício das compras em conjunto, visto ser benefício do Portal Comprasnet.

Quanto aos obstáculos percebidos, merece destaque a carência de pessoal e treinamento, que dificulta a gestão das atas de registro de preços pelo órgão gerenciador. Ademais, conforme relato do operacional, há ainda questões a serem aprimoradas no sistema Comprasnet para a gestão mais eficiente das compras públicas. É importante destacar que as temáticas planejamento e segurança da contratação emergiram após a entrevista com o pregoeiro, e poderão ser objeto de futuras pesquisas para retificar ou ratificar esse entendimento.

Ademais, após as análises das entrevistas, foi percebido que o nível estratégico não percebe os óbices como o nível operacional, razão pela qual faz-se necessário planejamento que perceba as demandas do nível operacional e inclua

todos os níveis organizacionais, a fim de uma maior alinhamento na percepção e ação dos níveis estratégico, tático e operacional.

Cabe destacar que a literatura científica nacional sobre gestão de compras e sobre sistema de registro de preços evidencia as vantagens da utilização do SRP para realização de compras compartilhadas. A economia de escala e a redução de estoques são os principais benefícios mencionados pelos autores. Essas vantagens foram, de fato, identificadas neste estudo.

Entretanto, pouco se discute sobre os obstáculos das compras compartilhadas. Verificou-se, nesta pesquisa, que existem obstáculos para a utilização das compras em conjunto e que precisam ser levados em consideração para o desenvolvimento de uma gestão de compras mais eficiente e eficaz.

Tem-se como principal barreira para realização das compras compartilhadas a preferência do nível operacional por dispensar a intenção de registro de preço, alegando que não possui estrutura para as atribuições como órgão gerenciador.

Pode-se concluir que isso se deve a uma visão reducionista do nível operacional devido à ausência de uma visão integrada do conjunto de todos os órgãos da Administração Pública Federal.

Assim, é necessário fomentar o trabalho colaborativo do planejamento das contratações realizadas pela APF, o que será alcançado através da criação de um canal de comunicação entre os diversos gestores públicos que contratam os mesmos produtos e serviços nos diferentes órgão da Administração Pública.

Com a iniciativa governamental da central de compras, obstáculos para a realização das compras compartilhadas poderão ser superados pois toda compra de bens comuns dos órgãos e entidades da Administração Pública será centralizada, com pessoal capacitado para tanto (MPOG, 2014).

Além disso, ainda segundo informações retiradas do sítio do MPOG, acredita-se que este novo formato de compras compartilhadas, possibilitará um melhor planejamento das compras e cada órgão fará a aquisição de acordo com a sua real necessidade evitando acúmulo de estoques e reduzindo custos. Assim, a Central pode suprir as críticas do pregoeiro quanto ao papel do órgão gerenciador, a dificuldade de gerenciar a ata, bem como a falta de planejamento.

No entanto, considerando que a Central foi criada recentemente, em janeiro de 2014, há poucos procedimentos licitatórios que foram concluídos até o

momento. Tem-se como exemplo, notícia publicada no sítio do MPOG, em novembro de 2014, a qual informa que o governo economizou R\$ 30,4 milhões ao realizar a contratação compartilhada de serviços de telefonia móvel, conduzido pela Central de Compras do governo federal. No entanto, não existem dados suficientes para se analisar os benefícios propostos pela Central de Compras e Contratações, no momento, motivo pelo qual sugere-se que a Central seja objeto de futuras pesquisas.

Por fim, este trabalho atingiu o objetivo de pesquisa proposto visto que investigou os benefícios e obstáculos das compras públicas compartilhadas na percepção de gestores e servidores públicos realizando comparativo da visão estratégica do MPOG com a tática e operacional do MF. Entretanto, devido às limitações quanto as fontes disponíveis para desenvolver este estudo, as temáticas apresentadas não são exaustivas, assim, sugere-se, ainda, para estudos futuros, que as compras compartilhadas sejam analisadas em outros órgãos da Administração Pública e novas temáticas sejam exploradas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Rose Simoni Ribeiro; DE SOUZA GOMES, Camila. **ANÁLISE COMPARATIVA DA VANTAJOSIDADE ENTRE COMPRAS GOVERNAMENTAIS CENTRALIZADAS E DESCENTRALIZADAS**. CONSAD, 2010.

BAILY, P.; FARMER, D; JESSOP, D. **Compras: princípios e Administração**. São Paulo: 8ª ed., Atlas, 2000.

BATISTA, M.A.C.; MALDONADO, J.M.S.V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, ago. 2008.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**, São Paulo: 1a ed., Editora Edições 70, 2011.

BAUER, Martin. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagens e som: Um manual prático**, v. 7, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. 27. ed. Brasília: Câmara dos deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

_____. LEI Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Presidência da República**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22, jun. 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 jun. 2014.

_____. LEI Nº 10.520, de 17 de julho de 2002, insitui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviceos comuns, e dá outras providencias. **Diário Oficial [da] Repúcia Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18, jul. 2992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm Acesso em: 20 jul 2014.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Contratação conjunta de telefonia gera economia de R\$ 30,4 milhões, Brasília, nov. 2014 Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=11790>> Acesso em: 17 nov. 2014.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Central de Compras é tema do Gestão em Destaque nesta terça, Brasília, set 2014. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=11593>> Acesso em: out 2014.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Contratação Conjunta de telefonia gera economia de R\$ 30,4 milhões. Brasília, nov. 2014. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=11790>> Acesso em:

nov. 2014.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=62&ler=s950> Acesso em: 10 ago 2014.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Histórico. Brasília jul 2014. Disponível em < <http://www.spoa.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/historico> > Acesso em: 10 ago 2014

_____. GOVERNO ELETRÔNICO. Intenção de Contratação . Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/projetos/melhoria-do-processo-de-contratacao-de-ti/intencao-de-contratacao/#historico>>. Acesso: mar 2014

_____. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 10, de 12 de novembro de 2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>> Acesso: maio 2014.

_____. DECRETO nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm> Acesso em: mar 2014

_____. DECRETO nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm > Acesso em: jan 2014

_____. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF> > Acesso em: ago 2014

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação de registro de preços**. Comentários ao Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Editora Fórum. 2013.

BRESSER- PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. FGV Editora, 1998.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Sistema de Registro de Preços: perguntas e respostas. Brasília:2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/sistemaregistroprecos.pdf>>. Acesso: 5 de novembro de 2014.

COSTA, A. L. Sistema de Compras: A lei de licitação e a função compras da empresa privada. FGV. São Paulo. 1994

_____. Sistema de Compras privadas e públicas no Brasil. Revista de Administração, São Paulo, v. 35, n.4, p. 119-128, outubro/dezembro 2000.

DA SILVA, Renato Cader; BARKI, Teresa Villac Pinheiro. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 2, p. p. 157-175, 2014.

DOMAKOSKI, Amauri. **Como o governo compra: análises e procedimentos adotados**. São Paulo. Editora Atlas, 2013.

ESCOBAR, João Carlos Mariense. **O Sistema de Registro de Preços nas Compras Públicas: teoria e prática**. Livro do Advogado, 1996.

FERNANDES, C. C. C., Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Compasnet. **RSP - Revista de Serviço Público**, Brasília, v.56, n.2, p.195-216, abr./jun. 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico. 5ª edição revista, atualizada e ampliada. 2013.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira. In: **VIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**. Panamá. 2003.

FERRAES, Alide Marina Biehl; CORDONI JR, L. Consórcio de medicamentos no Paraná: análise de cobertura e custos. Rev Adm Publica, v. 41, n. 3, p. 475-86, 2007.

FERRER, F. **Os desafios do setor público para construir um novo modelo de compras**. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília/DF, 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa – Tipos Fundamentais. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai/jun. 1995.

HAIR JR, Joseph F. et al. Fundamentos de métodos de pesquisa em administração. 2005.

HEINRITZ, S.; FARRELL, P. V. **Compras: princípios e aplicações**. São Paulo: Atlas, 1979.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Artmed; UFMG, 1999.

LEÃO, Eli na Goulart. **O sistema de registro de preços: uma revolução nas licitações**, Campinas: ookseller, 2007.

LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro Anibal (Ed.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. Edições Fundap, 2005.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. A excelência em gestão pública: a trajetória ea estratégia do Gespública. **Rio de Janeiro: Qualitymark**, 2007.

MADRUGA, Érico de Avila. Aquisições Conjuntas pelo Sistema de Registro de Preços na Rede IFSC. 2012. 61 f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

MADRUGA, Érico de Avila et al. COMPRAS COMPARTILHADAS ATRAVÉS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SANTA CATARINA. 2013.

MEDEIROS, João Bosco; DE ANDRADE, Maria Margarida. **Manual de elaboração de referências bibliográficas: a nova NBR 6023: 2000 da ABNT: exemplos e comentários**. Atlas, 2001.

MATIAS-PEREIRA, Jose. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. Atlas, 2010.

_____. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. Atlas, 2007.

MENEZES, R. A.; SILVA, R. B.; LINHARES, A. **Leilões Eletrônicos Reversos Multiatributo: uma abordagem de decisão multicritério aplicada às compras públicas brasileiras**. Revista de Administração Contemporânea, v. 11, n. 3, p. 11-33, jul./set. 2007.

MOREIRA, M., & VARGAS, E. (2012). **Compras para a inovação: casos de inovações induzidas por clientes públicos**. RAM. Revista de Administração Mackenzie, 13(5), 232-257.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa – Características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisa em administração**, São Paulo, v.1, n. 3, 2º sem./1996.

PLOSSL, G. W. **Administração da produção**. São Paulo: Makron Books, 1993. p. 135

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. Atlas, 2005.

VIEIRA, Carolina Belli et al. Motivação na Administração Pública: considerações teóricas sobre a aplicabilidade dos pressupostos das teorias motivacionais na esfera pública. *Revista ADMpg Gestão Estratégica*, v. 4, n. 1, p. 1-12, 2011.

SANTANA, Jair Eduardo. Pregão presencial e eletrônico: sistema de registro de preços: manual de implantação, operacionalização e controle. 2014.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; FERNANDES, E. F.; MACHADO, Waltair Vieira. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 401-33, 2011.

ZANELLI, José Carlos. **Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas**. Universidad Federal do Rio Grande do Norte, 2002.

APÊNDICES

Apêndice A: Roteiro de entrevista com coordenador nível estratégico (MPOG)

Orientações iniciais

- Auto-apresentação
- Apresentar os objetivos da pesquisa
- Solicitar autorização para gravação em áudio

Questões

1. Por que criaram as compras compartilhadas?
2. Quais as propostas de melhoria no processo de aquisição de materiais a partir da implantação das compras compartilhadas?
3. Com relação ao ganho de escala, há algum comparativo do quanto foi economizado?
4. Houve/Há resistência dos outros órgãos para adoção das compras compartilhadas?
5. Atualmente, quais órgãos adotam essa forma de compras em conjunto?
6. Por que há órgãos que ainda não utilizam as compras compartilhadas?
7. Quais os maiores obstáculos para que toda a administração pública adote as compras compartilhadas?
8. O que ocasiona esses entraves?
9. Caso um fornecedor não honre, como vão agir ? Quais as maiores dificuldades encaradas ?
10. Quais as principais vantagens na utilização das compras compartilhadas?
11. Há algum exemplo de uso das compras compartilhadas? Fale um pouco sobre como ocorreu o processo.
12. Quais os principais desafios para implantar as compras públicas compartilhadas?
13. Fale um pouco sobre os principais obstáculos na utilização das compras compartilhadas.

Apêndice B: Roteiro de entrevista com gerente nível tático (MF)

Orientações iniciais

- Auto-apresentação
- Apresentar os objetivos da pesquisa
- Solicitar autorização para gravação em áudio

Questões

1. O que são compras compartilhadas?
2. Quais as principais mudanças geradas a partir da implantação compras compartilhadas?
3. Quais as maiores dificuldades no momento em que a Fazenda começou a adotar as compras compartilhadas?
4. Quais experiências boas e ruins o MF teve com compras compartilhadas?
5. Tiveram casos que não foram concluídos? Se sim, por que?
6. Quanto tempo comumente dura a realização do processo de compras via SRP? Quais as principais vantagens na utilização de compras compartilhadas ?
7. Com relação ao ganho de escala, há algum comparativo de quanto foi economizado com as compras compartilhadas?
8. Quais os principais obstáculos na utilização das compras compartilhadas? Como lidam quando o fornecedor não honra com seus compromissos ? ou caso a empresa declare falencia?
9. Quais os principais desafios encarados pelo MF no processo de compras compartilhadas?

Apêndice C: Roteiro de entrevista com pregoeiro nível operacional (MF)

Orientações iniciais

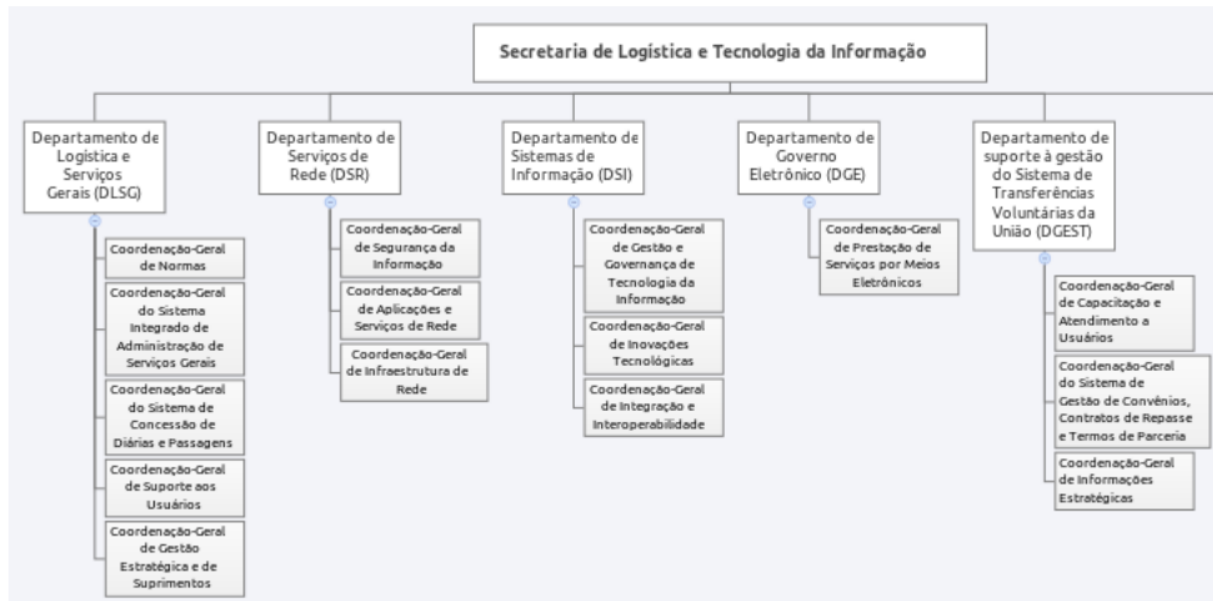
- Auto-apresentação
- Apresentar os objetivos da pesquisa
- Solicitar autorização para gravação em áudio

Questões

1. O que são compras compartilhadas?
2. No seu dia a dia, com que frequência você lida com compras compartilhadas?
3. Quais as principais mudanças geradas pelas compras compartilhadas?
4. Quais experiências boas e ruins com compras compartilhadas?
5. Tiveram casos que não foram concluídos? Se sim, por que?
6. Quanto tempo durou a realização do processo? Durou mais que a forma de aquisição comumente utilizada?
7. Quais as maiores dificuldades operacionais para realização das compras compartilhadas?
8. Quais as principais vantagens na utilização das compras compartilhadas?
9. Quais os principais obstáculos na utilização das compras compartilhadas?
10. Quais os principais desafios, nas suas tarefas diárias, com relação ao processo de compras compartilhadas?

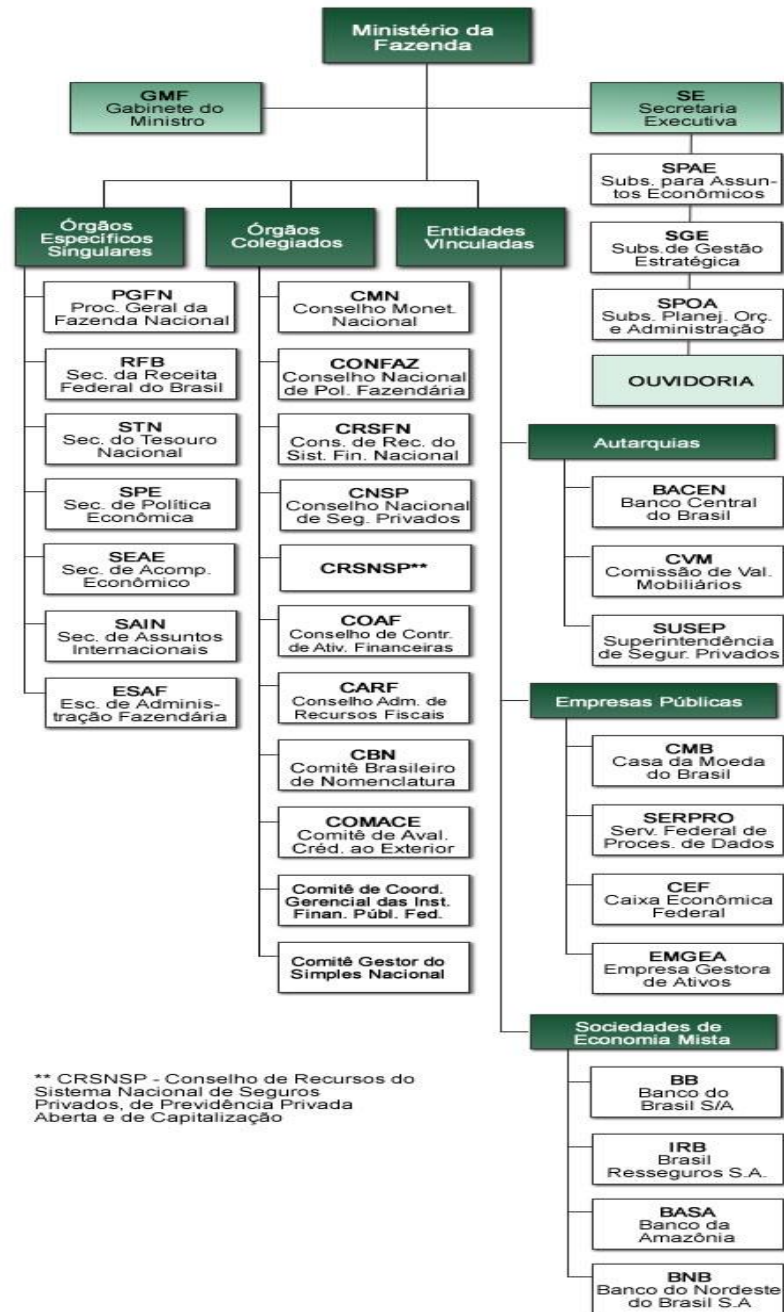
ANEXOS

Anexo A: Organograma Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (MPOG)



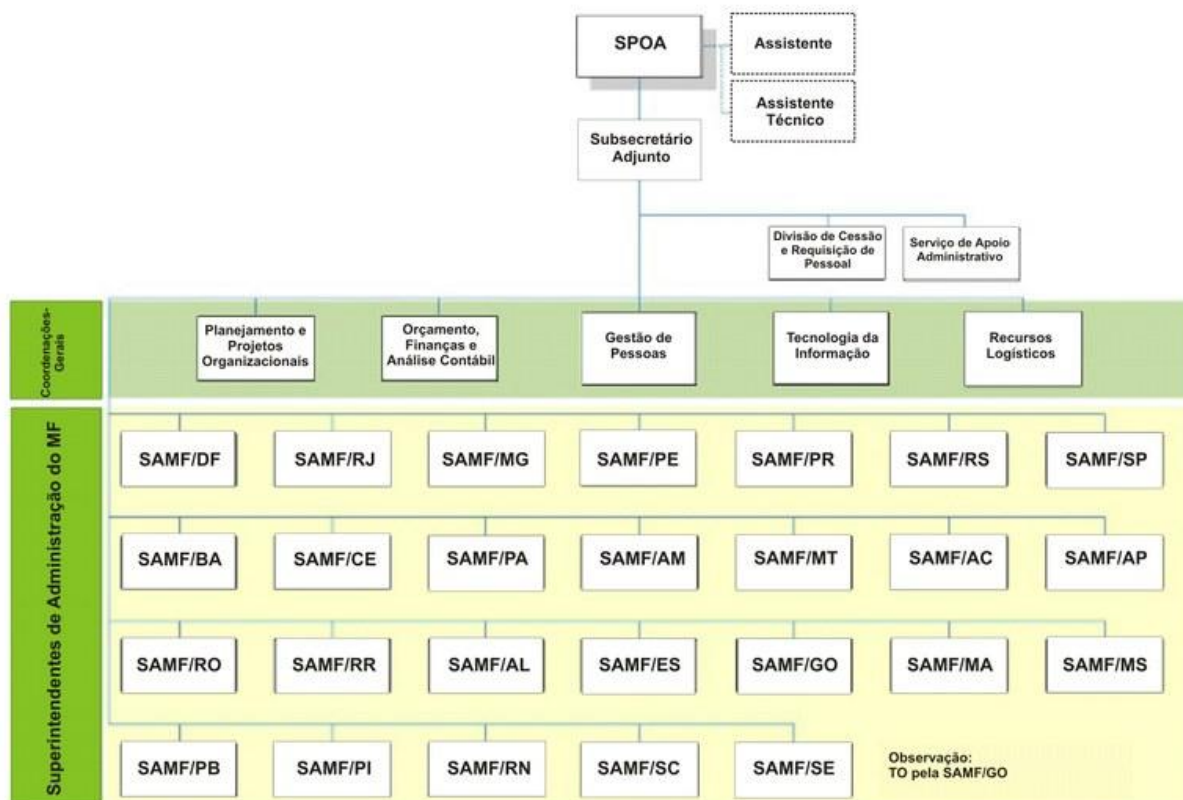
Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014.

Anexo B: Organograma Ministério da Fazenda



Fonte: Ministério da Fazenda, 2014.

Anexo C: Organograma Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) do Ministério da Fazenda



Fonte: Ministério da Fazenda, 2014.